



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2017

Der «Monster-Paragraf» – wie (un-)verständlich ist er wirklich?

Höfler, Stefan ; Uhlmann, Felix ; Boxler, Adrian

Abstract: Artikel 8 Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes gab zu reden: In verschiedenen Medien wurde er als Beispiel einer besonders unverständlichen Gesetzesbestimmung herumgereicht (Stichwort: «Monster-Paragraf»), und es wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge gemacht. Aber wie (un-)verständlich ist die Gesetzesbestimmung tatsächlich? Das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich hat versucht, diese Frage auf neuem Weg zu beantworten: In einem Experiment, an dem 123 Master-Studierende der Rechtswissenschaftlichen Fakultät teilgenommen haben, hat es die Verständlichkeit des «Monster-Paragrafen» und von zwei Verbesserungsvorschlägen getestet. Der vorliegende Beitrag stellt die Ergebnisse des Experiments vor. Er zeigt unter anderem, dass es selbst bei einer vermeintlich präzisen Gesetzesbestimmung nicht nur eine Art von Verständlichkeit gibt.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-136914>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Höfler, Stefan; Uhlmann, Felix; Boxler, Adrian (2017). Der «Monster-Paragraf» – wie (un-)verständlich ist er wirklich? *LeGes: Gesetzgebung Evaluation*, 28(1):97-107.

Der «Monster-Paragraf» – wie (un-)verständlich ist er wirklich?

Stefan Höfler, Felix Uhlmann, Adrian Boxler | Artikel 8 Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes gab zu reden: In verschiedenen Medien wurde er als Beispiel einer besonders unverständlichen Gesetzesbestimmung herumgereicht (Stichwort: «Monster-Paragraf»), und es wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge gemacht. Aber wie (un-)verständlich ist die Gesetzesbestimmung tatsächlich? Das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich hat versucht, diese Frage auf neuem Weg zu beantworten: In einem Experiment, an dem 123 Master-Studierende der Rechtswissenschaftlichen Fakultät teilgenommen haben, hat es die Verständlichkeit des «Monster-Paragrafen» und von zwei Verbesserungsvorschlägen getestet. Der vorliegende Beitrag stellt die Ergebnisse des Experiments vor. Er zeigt unter anderem, dass es selbst bei einer vermeintlich präzisen Gesetzesbestimmung nicht nur eine Art von Verständlichkeit gibt.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Versuchsanordnung
- 3 Prima-vista-Verständlichkeit
- 4 Anwendungsverständlichkeit
- 5 A-posteriori-Verständlichkeit
- 6 Fazit

1 Einleitung

Die Bundesversammlung hat am 20. März 2015 das Zweitwohnungsgesetz (ZWG, SR 702) beschlossen. Dieses Gesetz «regelt die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent» (Art. 1 ZWG). Neben dem Inhalt des Zweitwohnungsgesetzes, der durchaus umstritten war, gab auch seine Form zu reden, namentlich die Formulierung von Artikel 8 Absatz 3. Die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) hat diesen Absatz in ihrer Ausgabe vom 21. März 2015 als «Monster-Paragrafen» bezeichnet. Selbst Mitglieder des Parlaments gaben gegenüber der NZZ unumwunden zu, dass sie diesen Absatz schlicht nicht verstanden haben: «Irgendwann sagten wir nur noch: Augen zu und durch» (Häfliger 2015). Der Absatz lautet wie folgt:

Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.

Der «Monster-Paragraf» gehört zu Artikel 8 ZWG. In diesem Artikel wird der Fall geregelt, dass ein Hotel, das neben Zimmern auch Wohnungen anbietet (ein sog. «strukturierter Beherbergungsbetrieb»), Zweitwohnungen erstellen will, obwohl in der entsprechenden Gemeinde eigentlich keine Zweitwohnungen mehr gebaut werden dürften (vgl. Nussbaumer 2015, 436 f.). Eine Ausnahmeregelung soll es Betrieben ermöglichen, ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern. Die Absätze 1 und 2 des Artikels unterscheiden dafür zwei Kategorien von Zweitwohnungen, nämlich solche, die *verkauft* werden sollen (Abs. 1), und solche, die lediglich *vermietet* werden sollen (Abs. 2). Je nachdem, zu welcher Kategorie die Zweitwohnungen eines Betriebs gehören, darf ihre Hauptnutzfläche einen Anteil von 20 Prozent (Verkauf) bzw. 33 Prozent (Vermietung) der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und Wohnungen des Betriebs nicht überschreiten:

Art. 8 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

¹ In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent darf strukturierten Beherbergungsbetrieben die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn:

- a. der Betrieb nur mit dem Ertrag aus der Erstellung solcher Wohnungen wirtschaftlich geführt oder weitergeführt werden kann;
- b. die Eigentümerin oder der Eigentümer beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber auf Verlangen den Nachweis erbringt, dass der Ertrag aus den Wohnungen in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert wird;
- c. die Hauptnutzfläche dieser Wohnungen einen Anteil von 20 Prozent der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen nicht übersteigt;
- d. die Wohnungen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche und funktionale Einheit bilden, es sei denn, Gründe des Ortsbild- oder Denkmalschutzes stehen dem entgegen; und
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

² Für Wohnungen nach Absatz 1, die dauerhaft im Eigentum des strukturierten Beherbergungsbetriebs bleiben und von diesem vermietet werden, darf die gesamte Hauptnutzfläche nach Absatz 1 Buchstabe c höchstens 33 Prozent betragen. Im Grundbuch ist eine entsprechende Veräusserungsbeschränkung anzumerken. Artikel 7 Absätze 4 und 5 gilt sinngemäss.

Absatz 3 des Artikels – der «Monster-Paragraf» – regelt nun den Fall, dass ein Betrieb Zweitwohnungen beider Kategorien erstellen will. Für diesen Fall wird die maximal zulässige Zweitwohnungsfläche bestimmt, indem die Flächen der beiden Wohnungskategorien anteilmässig miteinander verrechnet werden, und zwar eben wie folgt:

³ Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.

Es ist offensichtlich, dass diese Bestimmung nicht auf Anhieb verständlich ist.¹ Aber wie kann man es besser machen? Nachdem die NZZ über den «Monster-Paragrafen» berichtet hatte, sind verschiedene alternative Formulierungsvorschläge eingegangen: als Leserbriefe und Online-Kommentare bei der NZZ und per E-Mail bei den Sprachdiensten der Bundeskanzlei.² Letztere haben die Vorschläge eingehend geprüft und anschliessend in LeGes einen konsolidierten Vorschlag dazu präsentiert, wie die Formulierung der Bestimmung hätte verbessert werden können (siehe Nussbaumer 2015).

Das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich (ZfR)³ hat dies zum Anlass genommen, in einem Experiment zu testen, welche Formulierung am verständlichsten ist. Artikel 8 Absatz 3 ZWG scheint sich für eine empirische Überprüfung besonders gut zu eignen, weil er eine Berechnung enthält. Man kann dadurch zumindest einen bestimmten Aspekt von Verständlichkeit relativ einfach beurteilen: Gelingt es den Testpersonen, in einem konkreten Fall die zulässige Hauptnutzfläche korrekt zu berechnen? Das Zentrum für Rechtsetzungslehre hat mit 123 Master-Studierenden der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich ein entsprechendes Experiment durchgeführt und dabei drei Formulierungsvarianten zum «Monster-Paragrafen» in Bezug auf ihre Verständlichkeit verglichen.

Master-Studierende schienen als Testpersonen insofern geeignet, als sie zwar eine gewisse juristische Vorbildung haben, sich mit dem fraglichen Rechtsgebiet aber mit grosser Wahrscheinlichkeit noch nicht vertieft auseinandergesetzt haben. Die Frage, wer ein Gesetz verstehen können muss, wird in der wissenschaftlichen Literatur durchaus kontrovers diskutiert (vgl. Lerch 2004; Eichhoff-Cyrus/Antos 2008; Müller/Uhlmann 2013, 202 f.). Kaum umstritten ist aber wohl, dass Gesetzesbestimmungen zumindest so formuliert sein sollten, dass (angehende) Juristinnen und Juristen imstande sind, sie zu verstehen.

2 Versuchsanordnung

Für das Experiment wurden aus den zahlreichen eingegangenen Formulierungsvorschlägen drei ausgewählt: (A) die Original-Formulierung im Zweitwohnungsgesetz, (B) der im oben erwähnten LeGes-Artikel abgedruckte Formulierungsvorschlag der Sprachdienste der Bundeskanzlei und (C) ein Formulierungsvorschlag, der von einem anonymen Leser in den Kommentaren zur Online-Version des NZZ-Artikels zum «Monster-Paragrafen» veröffentlicht wurde.⁴ Die drei Formulierungen lauten wie folgt:

Variante A (ZWG):

Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.

Variante B (LeGes):

Erstellt ein Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 als auch Wohnungen nach Absatz 2, so muss für die Berechnung des zulässigen Gesamtanteils der beiden Wohnungsarten an der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen eine Mischrechnung gemacht werden, und zwar nach folgender Formel: $(20x + 33y) / (x + y)$. Dabei ist x die Summe der Flächen der Wohnungen nach Absatz 1 und y die Summe der Flächen der Wohnungen nach Absatz 2.

Variante C (NZZ):

Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, richtet sich der zulässige Höchstanteil nach den Flächen der beiden Wohnungstypen. Er beträgt also 20 Prozent der Fläche nach Absatz 1 plus 33 Prozent der Fläche nach Absatz 2 geteilt durch die Gesamtfläche.

Diese drei Formulierungsvarianten wurden ausgewählt, weil sie sich sprachlich in wesentlichen Punkten unterscheiden. Variante A beschränkt sich bei der Beschreibung der Berechnung zwar auf sprachliche Mittel, verwendet aber relativ technische Begriffe (*Summe, Quotient, Multiplikation*). Im Gegensatz zu den anderen beiden Varianten besteht diese Variante zudem aus nur einem einzigen, dafür vergleichsweise langen Satz. Variante B arbeitet mit einer mathematischen Formel. Ausserdem wird versucht, in einem einleitenden Satz die Motivation der Berechnung zum Ausdruck zu bringen (Nussbaumer 2015, 439). Variante C versucht ebenfalls, in einem einleitenden Satz die Motivation erkennbar zu machen. Im Gegensatz zu den anderen beiden Varianten verwendet dieser Formulierungsvorschlag aber weder besonders technische Begriffe noch eine mathematische Formel. Er ist von allen drei Varianten die «allgemeinsprachlichste».

Die Verständlichkeit der drei Formulierungen wurde nun wie folgt verglichen. Die 123 teilnehmenden Studierenden wurden in drei Gruppen zu je 41 Personen aufgeteilt. Die Teilnehmenden der ersten Gruppe arbeiteten mit Formulierungsvariante A, die zweite Gruppe mit Variante B und die dritte Gruppe mit Variante C. Getestet wurden drei Arten von Verständlichkeit: der erste Eindruck («Prima-vista-Verständlichkeit»), die richtige Anwendung der Bestimmung in einem konkreten Fall («Anwendungsverständlichkeit») und die Beurteilung im Nachhinein («A-posteriori-Verständlichkeit»).

3 Prima-vista-Verständlichkeit

In einem ersten Schritt erhielten die Teilnehmenden den Text von Artikel 8 Absätze 1 und 2 ZWG sowie eine der drei Varianten von Absatz 3. Die anderen Formulierungsvarianten von Absatz 3 sahen die Teilnehmenden zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Die Teilnehmenden waren nun aufgefordert, die Verständlichkeit von Absatz 3 spontan zu bewerten, auf einer Skala von 1 (sehr unverständlich) bis 5 (sehr verständlich). Die Aufgabe hatte zum Ziel, zu erfassen, wie verständlich die jeweiligen Formulierungen «auf den ersten Blick» erscheinen, d. h. bevor man sich vertieft mit ihrem Inhalt befasst. Tabelle 1 zeigt, welche Punktzahlen die einzelnen Formulierungsvarianten erzielten.

Tabelle 1: Prima-vista-Verständlichkeit. Wie verständlich finden Sie Absatz 3 auf einer Skala von 1 (sehr unverständlich) bis 5 (sehr verständlich)?

Durchschnitt aus je 41 Antworten:

Variante A (ZWG): **4.1**

Variante B (LeGes): 3.6

Variante C (NZZ): 3.4

Alle drei Formulierungsvarianten wurden auf den ersten Blick als mittelmässig verständlich eingestuft. Die Teilnehmenden zeigten sich durch das «Monster» offenbar nicht übermässig beeindruckt, erreichte Variante A doch sogar das beste Resultat (4.1 Punkte), gefolgt von Variante B (3.6 Punkte) und Variante C (3.4 Punkte). Die Zahlen zeigen einen leichten Trend zugunsten der Formulierung aus dem ZWG.⁵ Angesichts der öffentlichen Diskussion im Anschluss an die Berichterstattung in der NZZ fällt also auf, dass die Formulierung aus dem ZWG prima vista nicht als weniger verständlich eingestuft wurde als die beiden anderen, vermeintlich verständlicheren Formulierungen, sondern sogar leicht besser bewertet wurde.

4 Anwendungsverständlichkeit

In einer zweiten Aufgabe waren die Teilnehmenden aufgefordert, mithilfe der ihnen vorliegenden Textvariante für einen konkreten Fall die maximal zulässige Zweitwohnungsfläche zu berechnen. Das vorgegebene Szenario lautete wie folgt:

Das Hotel «Alpenblick» im Kanton Graubünden in der Gemeinde X (Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent) verfügt über 72 Zimmer mit einer Gesamtfläche von 5760 Quadratmetern. Hotelier Y kann nicht klagen, sein Hotel erhält stets mehr Nachfragen für Übernachtungen, als freie Zimmer zur Verfügung stehen. Grund zur Freude hat Y jedoch nicht. Die steigenden Fixkosten für das Hotel und der starke Franken belasten den Finanzhaushalt. Er überlegt sich

deshalb, 28 Luxusapartments anzubauen. 18 davon möchte er direkt verkaufen, 10 sollen dauerhaft vermietet werden. Das ortsansässige Architekturbüro Z unterbreitet ihm folgenden Vorschlag:

- 18 zum Verkauf geeignete Apartments mit einer Fläche von 65 Quadratmetern pro Apartment ohne Veräusserungsbeschränkung;
- 10 zur dauerhaften Vermietung geeignete Apartments mit einer Fläche von 75 Quadratmetern pro Apartment mit Veräusserungsbeschränkung.

Auch Y hat die Gesetzgebung zum Zweitwohnungsgesetz aufmerksam mitverfolgt und weiss, dass sein Vorhaben Art. 8 ZWG standhalten muss. Er ist sich deshalb nicht sicher, ob Z hier richtig gerechnet hat, und möchte das nachprüfen. Nach mehreren Stunden Lektüre gibt er schliesslich auf und ersucht Sie um Hilfe.

Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob Hotelier Y sein Bauvorhaben rein quadratmetermässig realisieren darf und welche Fläche er mit diesem Vorhaben maximal für Zweitwohnungen nutzen darf. Die richtige Antwort auf die zweite Frage wäre gewesen: 1926 Quadratmeter; er darf also sein Bauvorhaben mit der geplanten Zweitwohnungsfläche von 1920 Quadratmetern realisieren.

Das Resultat ist zunächst ernüchternd: Lediglich 10 von 123 Teilnehmenden (d. h. weniger als 10 Prozent!) waren imstande, die gesuchte, maximal erlaubte Fläche anhand des Textes richtig zu berechnen. Am meisten richtige Resultate (7) generierte Variante B (LeGes), Variante A (ZWG) brachte nur ganz wenige (3) und Variante C (NZZ) überhaupt keine korrekten Resultate hervor (siehe Tabelle 2 erste Spalte).

Tabelle 2: Korrekte Anwendung. Welche Fläche kann Y mit dem beschriebenen Bauvorhaben maximal für Zweitwohnungen nutzen?

Anzahl korrekter Antworten (von jeweils 41 Antworten):

		<i>inkl. falsche Rundung:</i>	<i>inkl. falsche Gesamtfläche:</i>
Variante A (ZWG):	3 (7 %)	7 (17 %)	27 (66 %)
Variante B (LeGes):	7 (17 %)	10 (24 %)	29 (70 %)
Variante C (NZZ):	0 (0 %)	4 (10 %)	25 (61 %)

Die Tatsache, dass bei dieser Aufgabe alle drei Varianten ähnlich schlecht abgeschnitten haben, legt nahe, dass das Problem nicht in erster Linie bei der Formulierung des «Monster-Paragrafen» zu suchen ist. Kann es sein, dass Juristinnen und Juristen schlicht nicht rechnen können – frei nach dem Grundsatz: *iudex non calculat*? Eine Analyse der falschen Antworten ergab ein differenzierteres Bild. Es konnten zwei hauptsächliche Fehlerquellen ausgemacht werden.

Zum einen haben einige Teilnehmende bei der Berechnung der Maximalfläche zu früh gerundet, wodurch sich das Schlussresultat verfälscht hat. Auch eine mathematische Formel führt also nicht notwendigerweise zu absoluter Präzision: Selbst hier können noch Unsicherheiten entstehen. Filtert man diese Rundungsfehler heraus, so steigt die Anzahl richtiger Antworten bei allen Varianten um ca. 10 Prozent (siehe Tabelle 2 zweite Spalte). Die relative Verteilung verändert sich dadurch nicht: Mit Variante B wurde die Aufgabe am besten gelöst, mit Variante C am schlechtesten.

Entscheidender war aber ein anderer Fehler: Zahlreiche Teilnehmende sind bei ihrer Berechnung von der falschen Gesamtfläche ausgegangen. Sie übersahen, dass der errechnete Prozentsatz nicht nur auf die Hauptnutzfläche der zu verkaufenden und zu vermietenden Wohnungen, sondern auf die «gesamte Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen» anzuwenden ist (Art. 8 Abs. 1 Bst. c). Oder aber sie überlasen, dass Hotelier Y die bestehenden Zimmer nicht durch Zweitwohnungen *ersetzen*, sondern 28 Zweitwohnungen *anbauen* will. Interessant ist, dass der Fehler nicht nur bei Variante A (ZWG) und Variante C (NZZ) gemacht wurde, die den Bezug zu Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c lediglich implizit herstellen, sondern auch bei Variante B (LeGes), die explizit wiederholt, dass sich der Prozentsatz auf die «gesamte Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen» bezieht.

Für zusätzliche Verwirrung mag gesorgt haben, dass Artikel 8 Absatz 2 ZWG die «Wohnungen nach Absatz 2» als Teilmenge der «Wohnungen nach Absatz 1» definiert. Eine wortlautgetreue Anwendung des Gesetzes führt hier also zu einem falschen Resultat, denn jede Wohnung nach Absatz 2 ist per Definition auch eine Wohnung nach Absatz 1. Bei 18 zum Verkauf bestimmten und 10 für die Vermietung gedachten Wohnungen wären gemäss Wortlaut demnach (unsinnigerweise) insgesamt $18 + 10 = 28$ Wohnungen nach Absatz 1 und 10 Wohnungen nach Absatz 2 im Spiel. Die Bestimmung führt nur dann zum intendierten Ergebnis, wenn sie gemäss ihrem Zweck und *contra verba legis* ausgelegt wird.⁶ Hier zeigt sich einmal mehr, wie wichtig es ist, dass in Gesetzestexten die Bezüge zwischen den einzelnen Bestimmungen klar zum Ausdruck gebracht werden, und wie fehleranfällig Verweise sein können (vgl. Werlen 1994; Höfler 2015a).

Filtert man auch diejenigen Fehler heraus, die durch das Zugrundelegen einer falschen Gesamtfläche entstanden sind, so erhält man bei allen drei Varianten einen (schon eher akzeptablen) Anteil von 60–70 Prozent richtige Antworten (siehe Tabelle 2 dritte Spalte). Am besten schneidet mit 29 korrekten Antworten Variante B (LeGes) ab, gefolgt von Variante A (ZWG) mit 27 und Variante C (NZZ) mit 25 korrekten Antworten. Die in LeGes vorgeschlagene Formulierungs-

variante schwingt also obenauf: Anders als die in der NZZ portierte Fassung stellt sie gegenüber dem Original eine Verbesserung dar.

5 A-posteriori-Verständlichkeit

In einem dritten Schritt wurden den Teilnehmenden schliesslich alle drei Formulierungsvarianten gezeigt. Die Teilnehmenden wurden aufgefordert, anzugeben, welche Variante sie im Nachhinein am verständlichsten finden. Dabei wussten sie nicht, ob das Resultat ihrer vorangehenden Berechnung richtig war oder nicht. Bei dieser Aufgabe schnitt Variante B (LeGes) klar am besten ab und Variante A (ZWG) eindeutig am schlechtesten (siehe Tabelle 3 obere Hälfte).

Tabelle 3: A-posteriori-Verständlichkeit. Welche der drei Varianten finden Sie (im Nachhinein) am verständlichsten?

Insgesamt (123 Antworten):

Variante A (ZWG):	2 (2 %)
Variante B (LeGes):	72 (58 %)
Variante C (NZZ):	49 (40 %)

<i>davon:</i>	<i>Gruppe A</i>	<i>Gruppe B</i>	<i>Gruppe C</i>
Variante A (ZWG):	1 (2 %)	1 (2 %)	0 (0 %)
Variante B (LeGes):	24 (59 %)	18 (44 %)	30 (73 %)
Variante C (NZZ):	16 (39 %)	22 (54 %)	11 (27 %)

Interessant ist die Aufteilung der Antworten nach der Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmenden (siehe Tabelle 3 untere Hälfte). Diejenigen Teilnehmenden, die mit Variante A (ZWG) gearbeitet hatten, beurteilten im Nachhinein mehrheitlich Variante B (LeGes) als am verständlichsten; dasselbe gilt für die Teilnehmenden, die mit Variante C (NZZ) gearbeitet hatten. Anders verhielten sich diejenigen Teilnehmenden, die selber mit Variante B (LeGes) gearbeitet hatten, also mit jener Variante, die von den Teilnehmenden der anderen beiden Gruppen im Nachhinein als am verständlichsten empfunden wurde. Diese Teilnehmenden entschieden sich mehrheitlich gerade nicht für Variante B (LeGes), sondern für Variante C (NZZ). Keine Gruppe hat im Nachhinein also mehrheitlich jene Variante als am verständlichsten beurteilt, mit der sie vorher arbeiten musste. Teilnehmende, die mit den eher sprachbasierten Varianten A (ZWG) und C (NZZ) gearbeitet hatten, bevorzugten anschliessend eher die formelbasierte Variante B (LeGes); Teilnehmende, die mit dieser formelbasierten Variante gearbeitet hatten, konnten sich nachher eher für die allgemeinsprachlich gehaltene Variante C (NZZ) erwärmen.

6 Fazit

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dem beschriebenen Experiment zum «Monster-Paragrafen» ziehen? Erstens einmal diese: Die eine «Verständlichkeit» gibt es nicht. Ein und derselbe Text kann von seinen Adressatinnen und Adressaten als mehr oder weniger verständlich empfunden werden, je nachdem, ob sie ihn nur kurz überfliegen (Prima-vista-Verständlichkeit), in ihm die Antwort auf eine konkrete Frage suchen (Anwendungsverständlichkeit) oder sich bereits intensiv mit seinem Inhalt auseinandergesetzt haben (A-posteriori-Verständlichkeit). Jede dieser drei Perspektiven hat ihre Berechtigung. In ihnen spiegelt sich nicht zuletzt die Tatsache wider, dass Gesetztestexte immer mehrere Adressaten haben: die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender, die Vermittlerinnen und Vermittler, die Bürgerinnen und Bürger (vgl. Nussbaumer 2008, 306–310). Sie alle haben unterschiedliche Ansprüche an das, was ein verständlicher Gesetzestext leisten muss. So ist zum einen der subjektive Eindruck, den man von einem Gesetzestext hat (Prima-vista-Verständlichkeit, A-posteriori-Verständlichkeit), durchaus relevant für die Akzeptanz, die man ihm entgegenbringt. Diese Akzeptanz kann nur entstehen, «wenn die ›Rechtsunterworfenen‹ die Gesetze verstehen oder zumindest daran glauben, dass sie grundsätzlich verstehbar und eben keine Geheimwissenschaften sind» (Nussbaumer 2008, 305). Zum andern kann Gesetzgebung ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn die Gesetze richtig angewendet werden (Anwendungsverständlichkeit): Nur so sind Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und ein effizientes Verwaltungshandeln gewährleistet (vgl. Müller 2014, 81).

Zweitens beleuchtet das dargestellte Experiment eine immer wiederkehrende Herausforderung für die Gesetzesredaktion: Wie sollen Berechnungen im Gesetz dargestellt werden? Soll man sie möglichst allgemeinsprachlich fassen, sollen mathematische Fachbegriffe verwendet werden oder sollen gar Formeln zum Einsatz kommen? Die vorgestellte Untersuchung lässt keine eindeutige Antwort auf diese Frage zu; die Frage ist wohl von Fall zu Fall zu entscheiden. Im Anwendungsteil des Experiments war die Variante mit Formel zwar ganz leicht im Vorteil; sie stellt gegenüber dem Original eine Verbesserung dar. Grundsätzlich sind aber bei allen drei untersuchten Formulierungsvarianten dieselben Probleme aufgetreten. Im Nachhinein wird die Variante mit der Formel aber deutlich am besten akzeptiert – wenn auch gerade diejenigen Teilnehmenden, die mit dieser Variante zu arbeiten hatten, anschliessend mehrheitlich eine eher sprachbasierte Lösung bevorzugten.

Die klarste Aussage lässt die Untersuchung im folgenden Punkt zu: Wurde die Formulierung aus dem Zweitwohnungsgesetz auf den ersten Blick noch als mindestens ebenso verständlich taxiert wie die anderen beiden Varianten, so wird

sie im Nachhinein deutlich abgelehnt. Die Erklärung ist wohl darin zu suchen, dass aus dieser Formulierung die Motivation der Berechnung viel weniger klar ersichtlich wird als aus den beiden anderen Formulierungen; von allen drei Varianten erweckt das Original am ehesten den Eindruck von Willkür und Zufälligkeit (vgl. Nussbaumer 2015, 238 f.). Mathematisch gesehen sind die drei Varianten zwar durchaus äquivalent. Es hat sich nun aber gezeigt, dass man sich beim Formulieren einer Berechnungsnorm nicht nur auf die mathematische Korrektheit konzentrieren darf. Die Darstellung einer Berechnung sollte immer auch sichtbar machen, welcher Logik die Berechnung folgt, welcher Gerechtigkeitsgedanke ihr zugrunde liegt. Erst dann wird sie auch tatsächlich «verstanden».

*Stefan Höfler, Ph.D., Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,
E-Mail: stefan.hoefler@rwi.uzh.ch*

*Felix Uhlmann, Prof. Dr. iur., Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,
E-Mail: felix.uhlmann@rwi.uzh.ch*

*Adrian Boxler, MLaw, Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,
E-Mail: adrian.boxler@rwi.uzh.ch*

Anmerkungen

- 1 Zur (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen siehe insbesondere Lötscher (2016) sowie die Beiträge bei Lerch (2004) und Eichhoff-Cyrus/Antos (2009). Zum Wert einer guten Gesetzgebung vgl. Griffel (2014).
- 2 Den Auftrag der Sprachdienste der Bundeskanzlei im Rahmen der verwaltungsinternen Redaktionskommission diskutieren Nussbaumer (2008) und Höfler (2015b).
- 3 Siehe www.rwi.uzh.ch/zfr (zuletzt besucht am 23. Jan. 2017).
- 4 Online abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/der-monster-paragraf-1.18506623> (zuletzt besucht am 23. Jan. 2017).
- 5 Alle in diesem Beitrag diskutierten Resultate haben sich als statistisch signifikant erwiesen, wenn auch mit unterschiedlichen p-Werten für die Resultate in Tabelle 1 ($p = 0.005$), Tabelle 2 ($p = 0.002$) und Tabelle 3 ($p = 5.769e-9$). Wir danken Dr. Kyoko Sugisaki vom Institut für Computerlinguistik der Universität Zürich für die Unterstützung bei der statistischen Analyse. Für allfällige Ungereimtheiten sind allein die Autoren verantwortlich.
- 6 Zur Auslegung *contra verba legis* vgl. statt vieler Kramer (2013, 200).

Literaturverzeichnis

- Eichhoff-Cyrus, Karin M. / Antos, Gerd (Hrsg.), 2008, Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim, Duden.
- Griffel, Alain (Hrsg.), 2014, Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern, Stämpfli.
- Häfliger, Markus, 2015, Der Monster-Paragraf, *Neue Zürcher Zeitung*, 236/67 (online verfügbar unter: www.nzz.ch/schweiz/der-monster-paragraf-1.18506623;

[graf-1.18506623](http://www.nzz.ch/schweiz/der-monster-paragraf-1.18506623); zuletzt konsultiert am 23. Jan. 2017).

- Höfler, Stefan, 2015a, Die Redaktion von Verweisen unter dem Aspekt der Verständlichkeit, *LeGes*, 26/2, S. 325–349.
- Höfler, Stefan, 2015b, Die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle im Rechtsetzungsverfahren des Bundes, Bern (online verfügbar unter: <http://www.zora.uzh.ch/110371>; zuletzt konsultiert am 23. Jan. 2017).
- Kramer, Ernst A., 2013, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl., Bern, Stämpfli.
- Lerch, Kent D. (Hrsg.), 2004, Recht verstehen: Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, Berlin, de Gruyter.
- Lötscher, Andreas, 2016, Die (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen – eine Herausforderung für die Gesetzesredaktion, *ZERL* (online verfügbar unter: www.zerl.uni-koeln.de > Jahresausgaben > ZERL, Ausgabe 2016 > 20. Juni 2016; zuletzt konsultiert am 23. Jan. 2017).
- Müller, Jörg-Paul, 2014, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: Griffel (2014, 75–96).
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich, Schulthess.
- Nussbaumer, Markus, 2008, Der Verständlichkeit eine Anwältin! Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache, in: Eichhoff-Cyrus/Antos (2008, 301–323).
- Nussbaumer, Markus, 2015, «Der Monster-Paragraf», *LeGes*, 26/2, S. 436–439.
- Werlen, Iwar, 1994, Verweisen und Verstehen: Zum Problem des inneren Beziehungsgeflechtes in Gesetzestexten, *LeGes*, 5/2, S. 49–78.

Résumé

L'art. 8, al. 3, de la loi fédérale sur les résidences secondaires a fait couler beaucoup d'encre. Plusieurs organes d'information l'ont présenté comme exemple d'une disposition de loi particulièrement incompréhensible («paragraphe monstre»), et diverses améliorations ont été proposées. Mais dans quelle mesure cette disposition est-elle réellement (in)compréhensible? Le Zentrum für Rechtsetzungslehre de l'Université de Zurich a essayé une nouvelle approche pour répondre à cette question. Au cours d'une expérience, 123 étudiants en master de la faculté de droit ont testé la compréhensibilité du «paragraphe monstre» et de deux propositions d'amélioration. La présente contribution présente les résultats de l'expérience. Celle-ci démontre notamment qu'une disposition de loi, aussi précise qu'elle se veuille, peut être diversement appréciée quant à son sens et à sa compréhensibilité.